

# 乡镇级国土空间总体规划的必要性、定位与重点内容

李昌盛

(湖南省国土空间调查监测所, 湖南 长沙 410000)

**【摘要】**本文论述乡镇级国土空间总体规划的必要性、定位、重点内容等,阐述了这种规划在促进城乡一体化、实现资源合理配置、明确乡镇发展战略、优化空间结构、规划功能区、布局公共服务设施等方面的重要作用。通过科学合理的乡镇级国土空间总体规划,可以有效引导乡镇经济社会发展,推动乡村振兴战略实施。

**【关键词】**乡镇级国土空间总体规划; 城乡一体化; 资源配置

## 一、乡镇级国土空间总体规划的必要性

### (一) 促进城乡一体化发展, 实现城乡统筹规划

乡镇级国土空间总体规划在促进城乡一体化发展、实现城乡统筹规划方面具有极其重要的作用。城乡一体化是指城市和农村、工业和农业、城市区域和农村区域之间的差距逐渐缩小, 形成一个统一的、互动的经济、社会和文化体系。通过制定乡镇级国土空间总体规划, 可以有助于打破城乡二元结构, 进一步推动城乡一体化。在此种规划中, 城乡区域的发展目标、规模、速度和布局等方面都将得到有效的统筹, 从而使城乡发展更加协调, 更具有持续性和可持续性。规划在引导城乡间的资源流动以及资源的合理配置方面也起到关键作用。通过对乡镇区域内的土地、人口、资金等资源进行有效的规划和配置, 可以促进城乡间的经济交流和互动, 提高资源使用效率, 进一步推动城乡一体化的进程。而且, 这种规划能帮助缩小城乡间的差距, 提升农村的发展水平<sup>[1]</sup>。通过明确乡镇的发展目标和规划, 可以引导资金和资源向农村地区流动, 推动农村基础设施建设和公共服务设施的发展, 提高农村居民的生活质量和社会福利, 从而实现城乡一体化的目标。

### (二) 实现资源合理配置, 协调城乡、区域发展

实现资源的合理配置和协调城乡、区域发展, 乡镇级国土空间总体规划起到至关重要的作用。在此规划中, 土地、人口、资金等各种资源的配置不仅考虑到资源的当前状况, 还要考虑到未来的变化, 以及城乡、区域间的差异。这样的配置方式有助于资源的优化利用, 提高资源配置的效率。对于乡镇级国土空间总体规划, 其重要性在于能够根据各地区的实际情况进行精细化规划, 使得资源能够根据各个区域的具体需求进行分配。例如, 一些区域可能人口密集, 需要

更多的住房和公共设施, 而其他区域可能土地肥沃, 更适合发展农业。通过这种方式, 资源的配置能够更好地满足各区域的需求, 促进各区域的发展。此外, 乡镇级国土空间总体规划也有助于协调城乡发展, 缩小城乡差距。对于城乡间的资源配置, 应确保公平合理, 避免城市资源过度集中, 农村资源严重匮乏的情况。通过有效的规划, 可以引导资源向农村地区流动, 帮助农村地区改善基础设施, 提高居民生活水平, 从而推动城乡一体化进程。在区域发展方面, 乡镇级国土空间总体规划能够有助于协调区域间的发展差距。通过对不同区域的资源配置和发展规划, 可以促进区域间的经济交流和合作, 提高整体区域的发展水平, 实现区域发展的均衡。

## 二、乡镇级国土空间总体规划的定位

### (一) 贯彻落实国家和上级规划, 符合乡镇发展定位

乡镇级国土空间总体规划在实践中, 必须贯彻落实国家和上级规划, 以确保其符合乡镇发展定位。这种规划需遵守国家的宏观经济政策和地区发展战略, 照顾到上级规划的导向和指示, 从而在微观层面上保持与国家和地区总体发展目标的一致性。国家和上级规划通常会设定一系列的战略目标和发展方向。这些目标和方向体现了国家和地区的长远发展需要, 也为乡镇规划提供了重要的指导。乡镇级规划需要根据这些目标和方向, 设定自己的具体规划内容和实施步骤, 以确保乡镇的发展与国家和地区的发展保持同步。同时, 乡镇级国土空间总体规划需要符合乡镇的发展定位。每个乡镇都有自己的特点和优势, 也有自己的发展目标和方向。规划工作需要充分考虑这些因素, 以确保规划内容和措施能够真正适应乡镇的实际情况和需求。例如, 对于资源丰富的乡镇,

规划可能需要更多地考虑如何利用和保护这些资源。对于人口密集的乡镇，规划可能需要更多地考虑如何改善居民的居住环境和提高公共服务的水平。这种对国家或上级规划的贯彻落实，以及对乡镇发展定位的符合，不仅能保证乡镇级国土空间总体规划的实施效果，也有利于乡镇的长期稳定发展<sup>[2]</sup>。

（二）整合资源要素，引导乡镇经济社会可持续发展

乡镇级国土空间总体规划在整合资源要素方面，起着引导乡镇经济社会可持续发展的重要作用。规划的过程中需要对土地、人口、资金和技术等资源要素进行整合，制定出旨在推动乡镇经济社会可持续发展的策略。资源要素的整合是一个复杂而精细的过程，需要考虑各种资源的特性、需求和供应情况，以及它们之间的相互影响。例如，土地资源是乡镇发展的基础，需要考虑其地理位置、质量和用途等因素；人口资源是乡镇发展的动力，需要考虑其数量、素质和结构等因素。通过对这些资源要素的整合，可以实现资源的优化配置，提高资源使用效率，推动乡镇的经济社会发展。例如，通过合理配置土地资源，可以避免土地的浪费和破坏，有效利用土地资源，推动乡镇的产业发展；通过合理配置人口资源，可以提高乡镇的劳动效率，促进乡镇的社会进步。此外，乡镇级国土空间总体规划也需要引导乡镇经济社会的可持续发展。这需要在规划过程中充分考虑经济、社会和环境三大要素，实现经济发展、社会进步和环境保护的协调统一。例如，规划需要兼顾经济发展和环境保护，避免过度开发导致环境破坏；规划也需要关注社会公平，避免资源配置不均导致社会问题。

（三）明确乡镇空间结构和发展布局，实现乡村振兴战略

乡镇级国土空间总体规划需要明确乡镇的空间结构和发展布局，以实现乡村振兴战略。规划中的空间结构和发展布局是乡镇发展的蓝图，需要根据乡镇的自然条件、资源禀赋、历史文化、经济发展状况等多方面因素进行综合考虑和科学设计。空间结构是乡镇发展的骨架。合理的空间结构可以确保各类土地和空间资源的合理利用，提高空间使用效率，促进乡镇的经济社会发展。例如，通过合理的空间结构设计，可以保证乡镇的居民区、工业区、商业区、农田、绿地等空间元素的合理布局协调发展。发展布局是乡镇发展的路线图。科学的发展布局可以引导乡镇的经济社会活动在空间上的合理分布，促进区域内的经

济社会交流和合作，推动乡镇的持续发展<sup>[3]</sup>。例如，通过合理的发展布局，可以引导产业发展向优质土地集聚，引导人口向有良好公共服务的地区流动，从而提高乡镇的整体发展水平。乡村振兴战略是当前我国农村发展的总方向，乡镇级国土空间总体规划需要围绕乡村振兴战略，明确乡镇的空间结构和发展布局。具体来说，需要通过优化空间结构，提高土地和资源使用效率，促进乡镇的经济社会发展；通过科学的发展布局，引导乡镇的产业升级和人口流动，推动乡村振兴战略的实施。

### 三、乡镇级国土空间总体规划的重点内容

#### （一）确定乡镇发展战略与功能定位

乡镇级国土空间总体规划在确定乡镇发展战略与功能定位方面，起着至关重要的作用。规划需充分考虑乡镇的自然环境、资源条件、历史文化、社会经济等多方面因素，确定出符合乡镇实际、有利于乡镇长期发展的战略和功能定位。确定乡镇的发展战略，需要深入理解乡镇的发展现状和趋势，预测未来可能的发展机遇和挑战，从而制定出适应未来发展的战略。这个战略可能涉及到产业发展、人口流动、资源利用、环境保护等多个方面，旨在通过全面、协调、可持续的方式，促进乡镇的长期发展。同时，明确乡镇的功能定位，也是规划的重要任务。乡镇的功能定位，应根据乡镇的资源禀赋、经济条件、社会需求等因素确定。例如，对于资源丰富、地理位置优越的乡镇，可能定位为产业基地或旅游目的地；对于人口密集、交通便利的乡镇，可能定位为商业中心或居民居住区。确定乡镇发展战略与功能定位，是乡镇级国土空间总体规划的核心内容。只有确定了适合乡镇实际的发展战略和功能定位，才能引导乡镇的经济社会发展，实现乡镇的长期繁荣<sup>[4]</sup>。

#### （二）明确乡镇空间结构与布局

乡镇级国土空间总体规划需明确乡镇的空间结构与布局，这对于引导乡镇的发展，优化资源配置，保护生态环境具有重大意义。空间结构与布局的确定，需基于乡镇的自然条件、社会经济背景、资源禀赋、文化传统等多个因素进行综合考虑与科学设计。空间结构是乡镇发展的空间骨架，它决定了乡镇内部各类空间要素的相对位置和相互关系。例如，居民区、商业区、工业区、农田、绿地等空间元素应有序布局，以满足社会经济活动的需求，同时保持生态环境的平衡。布局则是乡镇发展的空间分布图，它指导了乡镇内部及与外部的空间连接方式和经济社会活动的空

间分布。例如,通过合理布局,可以引导产业向优质土地集中,引导人口向配套设施完善的地区集聚,促进乡镇整体发展水平的提升。明确乡镇的空间结构与布局,不仅可以促进乡镇内部的经济社会发展,而且还可以推动乡镇与周边区域的协调发展。例如,通过优化空间结构,可以提高土地和空间资源的使用效率,实现经济发展与环境保护的平衡;通过科学的空间布局,可以促进乡镇间的经济交流与合作,实现区域内外的协调发展。

(三) 规划乡镇各功能区,如居住区、产业区、生态区等

在乡镇级国土空间总体规划中,各功能区的精细规划显得尤为重要。这些功能区包括居民区、产业区、生态区等,每个区域都有其特定的角色和任务,共同构建乡镇的功能体系。在规划居民区时,应确保居民区的位置优越、环境良好,以满足居民的基本生活需求。这包括公共服务设施的完备,如学校、医院、商场、公园等,这些都是居民日常生活的必需。同时,居民区的规划还需要考虑交通便利性,如公共交通线路的设定、道路系统的布局等,以便居民出行。居民区的环境质量也是规划的重要考虑点,例如噪声控制、绿化覆盖、废物处理等环境因素,都直接影响到居民的生活质量。产业区的规划则是乡镇经济发展的关键。产业区需要根据乡镇的产业特点和发展策略来规划。这包括产业区的地理位置选择,应考虑到资源条件、交通便利性等因素。此外,产业区的规划也需要考虑环境保护和可持续发展的要求。例如,制定出合理的生产布局和工艺流程,减少对环境的影响;合理利用资源,提高资源利用效率;采用环保技术,减少污染物排放。生态区的规划则是乡镇环境保护和生态建设的重要环节。生态区的规划应以保护生态环境和生物多样性为目标,维护生态系统的完整性和稳定性。这包括保护重要的自然景观和生态敏感区,如森林、湿地、水源地、自然保护区等。同时,生态区的规划还需要考虑到生态休闲和生态旅游的需求,以实现生态环境的可持续利用。

(四) 确定基础设施和公共服务设施布局

在乡镇级国土空间总体规划中,确定基础设施和公共服务设施的布局是至关重要的一环。这不仅影响着乡镇的经济发展,更直接关系到乡镇居民的生活质量。基础设施的布局需要充分考虑乡镇的发展需求和居民的生活需求。例如,交通设施应连接乡镇的主要活动区域,如居民区、商业区、产业区等,

以保证居民的出行便利和经济活动的高效进行。同时,基础设施的布局也应考虑到环保和可持续发展的要求,例如,鼓励公共交通和非机动交通的发展,减少环境污染。公共服务设施的布局则应满足乡镇居民的基本生活需求和社会活动需求。例如,学校、医院、公园、图书馆等公共服务设施应遍布乡镇各地,方便居民使用<sup>[5]</sup>。同时,公共服务设施的布局也应考虑到设施的可达性和公平性,例如,确保各类公共服务设施在乡镇内的均衡分布,避免资源的过度集中或分散。在确定基础设施和公共服务设施的布局时,还需要考虑到乡镇的自然条件、文化传统、社会经济背景等多种因素,以实现乡镇的可持续发展和居民的高质量生活。

#### 四、结论

综上所述,制定科学合理的乡镇级国土空间总体规划,对于促进乡镇经济社会发展、实现乡村振兴具有重大意义。规划的制定过程中,需要充分考虑国家战略、上级规划、乡镇定位和资源禀赋等多方面因素,明确乡镇的发展战略、功能定位、空间结构与布局,合理划分各功能区,优化公共设施布局,以适应乡镇发展需求。乡镇级国土空间总体规划既要符合上级要求,也要符合乡镇实际,从宏观上引导微观发展,使乡镇经济社会发展与国家发展战略相协调。通过科学规划,可以促进乡村振兴、缩小城乡差距,实现区域协调发展。

#### 参考文献:

- [1] 彭震伟,张立,董舒婷,等.乡镇级国土空间总体规划的必要性,定位与重点内容[J].中文科技期刊数据库(引文版)工程技术,2022(7):4.
- [2] 郑梦霜.乡镇级国土空间总体规划的必要性与重点内容[J].建材与装饰,2022(1):18.
- [3] 何章政.国土空间规划定位与实施研究[J].城市周刊,2019(18):1.
- [4] 廖文秀,王丽娜.乡镇级国土空间总体规划的编制逻辑与重点内容探究[J].中文科技期刊数据库(全文版)工程技术,2022(7):4.
- [5] 李王锋.国土空间规划环境影响评价的定位与建议[J].环境影响评价,2022,44(6):1-4.

作者简介:李昌盛(1993.01-),男,汉族,永州市宁远县,中级职称,本科,主要研究乡镇国土空间规划。